

1. INTRODUCCIÓN

Todo se hace como por azar y a la ventura.

ECLESIASTÉS 9:11

En un museo del norte de Alemania, me topé con dos vitrinas que mostraban representaciones de cómo era la vida en la región en sus primeros tiempos. La primera contenía un modelo de asentamiento del siglo IV d.C. y la segunda un modelo de la región del siglo XII. Las figuras 1.1 y 1.2 muestran los bosquejos básicos.

En el primer modelo, la población vivía en pequeños poblados tierra adentro, aparentemente apiñada en las orillas de un río. Se vestía con pieles y vivía en chozas, cazaba con lanzas y viajaba en embarcaciones hechas de pieles de animales. Sus pequeños asentamientos parecían frágiles, como si estuvieran pensados para poder huir rápidamente de los invasores. Parecían imprecisos rescoldos en un mar de oscuridad: el propio mar, por supuesto, pero también el bosque circundante que ascendía desde el río, cruzaban las colinas circundantes y se extendían hacia el este por todo el continente, dando paso a zonas pantanosas y, más adelante, a las estepas que llevaban a Asia.

Como mostraba la segunda vitrina, varios siglos más tarde la forma de vida había cambiado. La población había crecido. En

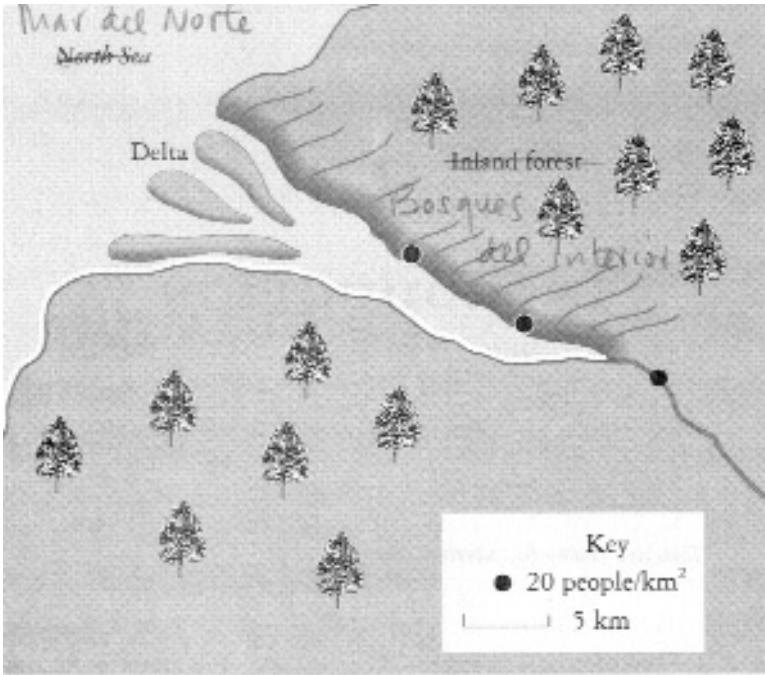


Figura 1.1. Asentamientos en el norte de Alemania circa 300 d.C.

lugar de estar diseminada en pequeños campamentos, ahora la mayoría de las familias vivía en densos asentamientos, rodeados de murallas para protegerse. Estos asentamientos no sólo estaban más concentrados sino también, paradójicamente, más dispersos. Algunas familias se habían aventurado a instalarse en las orillas del mar. Otras habían establecido campamentos en las marismas del delta y otras se habían trasladado tierra adentro para asentarse en los bosques de los alrededores. Todo parecía indicar que eran en su mayoría más prósperas que sus ancestros. Sus casas eran de madera, no de pieles; también lo eran sus embarcaciones. Su vestimenta era de fibras y sus utensilios esta-

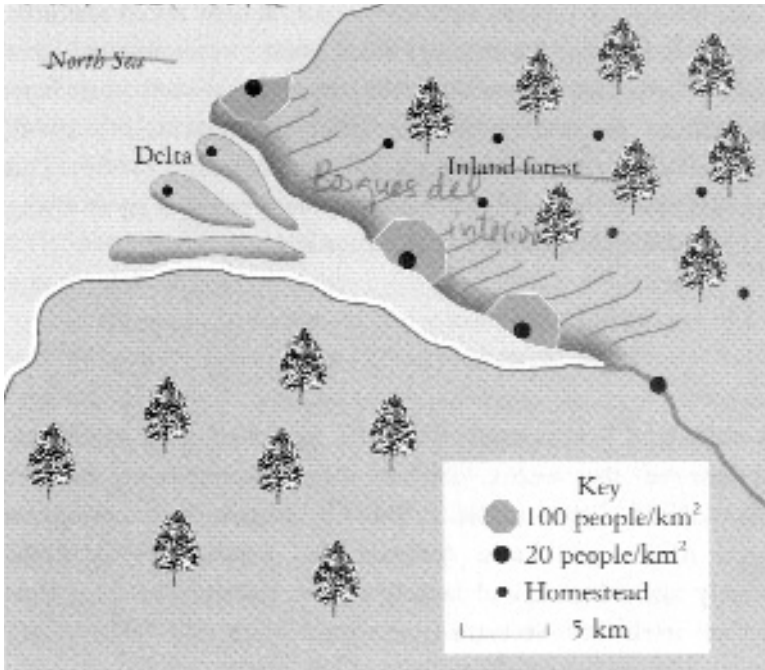


Figura 1.2. Asentamientos en el norte de Alemania circa 1100 d.C.

ba ingeniosamente trabajados. Los puestos de los mercados se encontraban pegados a las murallas del poblado y los comerciantes parecían intercambiar en ellos los productos artesanos de la ciudad por pescado del delta, caza de los bosques o cereales de los campos circundantes.

Las representaciones mostraban cómo era la vida en la región muchos siglos antes. Al salir del museo, retorné de golpe al presente. El museo se encontraba en una colina desde la que se dominaba el río, justamente donde entraba en el mar. Los automóviles pasaban a toda velocidad por las calles de los alrededores y los peatones se apiñaban en las aceras. Donde antes

había un delta, ahora había un puerto, abarrotado de buques cisterna, transbordadores y cargueros. A lo largo del curso del río, se alineaban las industrias en los malecones, arrojando humo a la cuenca formada por las colinas circundantes. Un velo de niebla mezclada con humo procedente de la ciudad envolvía el mar que se extendía más allá del delta.

La representación mostrada en la exposición del museo recoge una historia muy repetida. Ha sido contada por los arqueólogos (por ejemplo, por Carneiro, 1970) que reconstruyen el pasado y por los científicos sociales (por ejemplo, por Boserup, 1981) que estudian el desarrollo de las sociedades modernas. Karl Polanyi (1944) llama “la gran transformación” a la transición del pueblo a la ciudad y de la agricultura a la industria; Kuznets y otros autores la llaman “cambio estructural” (1966). En este libro analizamos la economía política del desarrollo estudiando esta transformación desde el punto de vista político y económico.

El campo del desarrollo

Los estudiosos del desarrollo se especializan en el estudio de los países más pobres del mundo. En lugar de centrar su atención en las sociedades industriales avanzadas, se ocupan de los países de Asia, África y Latinoamérica que siguen siendo en buena parte rurales, agrícolas y pobres. Su campo de análisis adopta, pues, una dimensión transversal, distinguiendo los países ricos de los pobres y centrando su atención en los segundos.

Aunque es mucho lo que se puede aprender y se ha aprendido procediendo de esta forma, parece que existe un desajuste

evidente entre el fenómeno que se estudia y los datos empleados. Los estudiosos realizan sus investigaciones tomando cortes transversales en un momento del tiempo; pero desarrollo implica *paso* del tiempo. Tal como lo enfoco aquí, se refiere al crecimiento de la renta per cápita y a la transformación de los sistemas sociales y políticos. Desarrollo, crecimiento y transformación: cada palabra pone de relieve el elemento temporal de las sociedades humanas, no el espacial. El estudio del desarrollo debe tener, pues, en cuenta el paso del tiempo.

En investigaciones anteriores he analizado la situación actual de África y Latinoamérica y en ésta me basaré repetidamente en lo que he aprendido en el trabajo de campo realizado en esas regiones. Pero también me basaré en datos extraídos de la historia. Las sociedades que hoy son urbanas, industriales y ricas fueron en su momento rurales, agrícolas y pobres. Reuniré, pues, datos de la Europa medieval y de los comienzos de la Europa moderna. Observando que pueden extraerse enseñanzas de las rivalidades entre las grandes potencias de la era actual flia rivalidad entre los Estados comunistas y los capitalistasfl también extraigo lecciones de las rivalidades entre las grandes potencias del pasado y, en particular, de la rivalidad entre Gran Bretaña y Francia en los comienzos de la Europa moderna.

Al analizar las experiencias históricas y contemporáneas de las sociedades en vías de desarrollo, abordaré dos temas fundamentales. Uno es económico: analizaré la manera en que las sociedades aumentan la renta media de sus miembros. El otro es político: examinaré las instituciones que forman, las estructuras de gobierno que crean y, sobre todo, la manera en que alteran flo nofl el uso de la violencia.

El capital

En mi análisis del desarrollo económico, centraré la atención en la formación de capital. El capital es el factor de producción que abarca varios periodos de tiempo. En un determinado periodo la gente puede decidir ahorrar; no consumiendo recursos hoy, pueden invertirlos, o sea, formar capital. Invierte para tener mayores posibilidades de consumir gracias a esas inversiones. Hace sacrificios hoy para conseguir beneficios en el futuro.

El capital puede consistir en un puente, en un canal o en una planta industrial. También puede consistir en una cuenta bancaria o en una cartera de inversión. Pero no tiene por qué ser necesariamente físico o monetario. También puede consistir en una cualificación o en un modo de expresión, cuya adquisición puede tener un coste. El tiempo que podría dedicarse al placer puede dedicarse al estudio, con el fin de poder recoger más tarde los frutos de la competencia y de los conocimientos adquiridos. Aulas, universidades, talleres: éstos son lugares en los que se forma capital, exactamente igual que en los bancos o las fábricas.

Como la formación de capital abarca varios periodos de tiempo, la decisión de invertir entraña riesgos. Los costes de la inversión se producen hoy, por lo que son seguros. En cambio, los rendimientos se obtienen en el futuro, por lo que acontecimientos futuros pueden amenazarlos y alterar los incentivos para formar capital. Un incendio, una inundación o una epidemia puede dar al traste con el proyecto más prometedor, pero también puede acabar con el proyecto la propia conducta de los seres humanos, que pueden emprender guerras,

derrocar gobiernos o no cumplir sus promesas y desbaratar así los planes de otros.

Las instituciones abordan el problema del riesgo de diversas formas. Por ejemplo, en mi análisis de las sociedades agrarias haré hincapié en la forma en que las familias se aseguran contra los fenómenos naturales que las amenazan. En esas sociedades, también construyen defensas contra los riesgos que entrañan la conducta de los demás; crean sistemas políticos capaces de encauzar la conducta del hombre y salvaguardar la propiedad privada. Como veremos, las relaciones de parentesco dan, sin embargo, garantías insuficientes para inducir a formar los tipos de capital necesarios para una sociedad industrial. Y las garantías que dan tienen, además, unos costes elevados. El análisis de estos costes nos ayuda a comprender por qué las sociedades que consiguen la gran transformación no son las sociedades gobernadas por las familias sino las sociedades gobernadas por Estados.

Al analizar los fundamentos políticos del desarrollo económico, aislo y examino, pues, dos actos básicos o primarios, uno económico y otro político: la decisión de formar capital y la creación de instituciones que hacen que sea racional formarlo.

LA organización económica

Haciendo accesibles nuevas tierras, adquiriendo nueva planta o maquinaria, invirtiendo en educación, o en mejoras de las artes mecánicas, pueden conseguirse mayores niveles de producción per cápita y aumentar así la cantidad de bienes o de servicios que pueden consumirse. El crecimiento económico

también es el resultado del aumento de la productividad de la tierra, del trabajo y del capital: invirtiendo en la creación de nuevas tecnologías es posible aumentar el nivel de producción que se extrae de una determinada cantidad de cada recurso. Tan importante como lo anterior para el crecimiento económico son los cambios en la organización del proceso de producción. En este libro presto especial atención no sólo a la inversión sino también a las formas organizativas como fuente de crecimiento económico.

El modo de organizar la producción afecta el nivel de producción. Algunos tipos de actividad económica combinan los factores de producción de tal forma que ésta sencillamente “se amplía”, por así decirlo: un aumento de la cantidad de factores provoca un aumento proporcional de la cantidad de bienes producida. Sin embargo, en otros tipos de actividad económica, la producción está organizada de tal forma que un aumento de la cantidad de factores provoca un aumento más que proporcional de la producción. La producción aumenta como si respondiera no sólo a la adición de recursos a la producción sino también a sus interacciones. Responde de una manera multiplicativa, no aditiva, a los aumentos del uso de la tierra, el trabajo y el capital¹.

¹ En este análisis, omito la distinción entre economías de escala internas y externas. Para que el análisis fuera más completo, habría que incluirlas, relacionando una con la creación de mercados y de ciudades y la otra con la aparición de empresas. Cada una es una fuente de crecimiento, pero mientras que la primera fue importante en el periodo medieval y a comienzos del periodo moderno, la segunda fue importante en la era de la Revolución Industrial. Cada una también plantea sus propios problemas políticos y mi argumentación puede y debe ampliarse para tenerlas en cuenta.

La agricultura constituye un ejemplo del primer tipo de organización económica. Dado un cierto nivel tecnológico, cuando se duplica la cantidad de tierra, trabajo y capital, también se duplica la producción agrícola. Eso no quiere decir que la tecnología agrícola no haya progresado y que, por lo tanto, la agricultura sea incapaz de crecer. Con el paso de la tracción animal a la fuerza mecánica, con la adopción de nuevas variedades de plantas y de razas animales y con la aplicación de innovaciones químicas y biológicas a la agricultura, la producción por unidad de tierra y de trabajo ha aumentado espectacularmente. Pero el crecimiento económico en la agricultura no se ha beneficiado mucho de los cambios de la organización económica. La forma en que está organizada la producción agrícola ha cambiado mucho menos que otros aspectos de la agricultura. Una gran empresa puede poseer una explotación agrícola; los productos alimenticios pueden transformarse en fábricas; y el propio proceso de producción puede estar mecanizado. Pero casi siempre son el agricultor y su familia los que organizan el proceso de producción.

Si la familia es emblemática de la forma de organización característica de la agricultura, el equipo es lo que mejor representa la forma de organización de la industria. Los equipos permiten formas de producción que no sólo combinan los factores de producción de manera aditiva sino que también se benefician de la interacción de sus miembros. En una empresa moderna, una unidad de la organización puede estar encargada de adquirir las materias primas; otra de transformarlas y de darles forma; y otra de convertirlas en productos acabados. Otras unidades pueden suministrar los servicios necesarios para mantener el proceso de producción: la contratación de trabajadores y su for-

mación; la compra de materias primas; la financiación de la empresa; o la adquisición de material, las ventas y la negociación de contratos².

En esos tipos de organización económica, el efecto del esfuerzo de una unidad depende de la conducta de las demás. La producción aumenta no sólo como consecuencia de la suma de los esfuerzos dedicados a producir sino también de las complementariedades entre ellos. Esas formas de organización pueden provocar, pues, un aumento de la producción más que proporcional al aumento de la cantidad de factores. La propia forma de organización se convierte en una fuente de crecimiento.

Imaginemos a modo de ejemplo una empresa de una sociedad en vías de desarrollo que no sólo contrata trabajadores sino que también los forma, les enseña a leer, a calcular y a escribir. Cada unidad de la empresa se beneficia del aumento de la oferta de mano de obra formada. No sólo se beneficia de la inversión la planta en la que trabajan sino también los servicios de apoyo, como la contabilidad y las ventas. Y la productividad de la planta aumenta como consecuencia del incremento de la productividad del personal de estos otros departamentos. Las complementariedades existentes en la estructura de la empresa multiplican, pues, el efecto de la inversión inicial en formación.

Cualquiera que siga los equipos más visibles de todos fillos equipos deportivosfl comprenderá rápidamente que las interacciones pueden ser productivas. Pero también se dará cuenta de que pueden ser negativas. Las interrelaciones dentro de los equi-

² Los agricultores también realizan esas tareas. Pero el carácter estacional de la producción significa que pueden realizarse secuencialmente. En la industria deben realizarse paralelamente.

pos no sólo puede brindar oportunidades sino que también puede entrañar riesgos. Los miembros de un equipo no sólo pueden mejorar el rendimiento de los que los rodean sino también reducirlo, si hay enfrentamientos o desavenencias. Aunque sólo sea por esta razón, los equipos tienen entrenadores que pueden inspirar, convencer o coaccionar y, por lo tanto, imponer disciplina. Las organizaciones económicas también necesitan estructuras de gobierno, como los equipos deportivos. Las empresas necesitan directivos para coordinar las relaciones que ocurren en su seno y conseguir que la conducta de cada unidad del equipo mejore, no reduzca, el rendimiento de las demás.

La creación de capital constituye una fuente de crecimiento, al igual que la formación de organizaciones económicas. El estudio de la creación de capital lleva al estudio de la política, y exactamente lo mismo ocurre con el estudio de las organizaciones. Para formar organizaciones económicas, los que tienen el poder deben delegar a la iniciativa privada. Deben delegar en aquellos que gobernarán las relaciones productivas y garantizarán los beneficios que pueden obtenerse gracias a los esfuerzos complementarios de los que emplean tierra, trabajo y capital para producir bienes y servicios.

Los que se dedican a la política, no a la producción, se especializan en el uso de la violencia. Casi siempre utilizan el poder, no para crear riqueza, sino para redistribuirla. Como los actos de redistribución a menudo infligen pérdidas, el uso de la fuerza a menudo destruye. Así pues, para producir riqueza utilizando el poder, debe recurrirse a nuevas formas de coacción. Los que se especializan en el uso de la fuerza deben abstenerse de utilizar la violencia y delegar su autoridad en los que la emplearán productivamente. Deben delegar-

la en los que se especializan en combinar la tierra, el trabajo y el capital en el proceso de producción.

¿Cuándo conceden los reyes libertades a los comerciantes y a los burgueses? ¿Cuándo invisten los gobernantes de poder y autoridad a los empresarios? ¿Por qué los Estados permiten a las organizaciones económicas dirigir sus economías, cuando podrías destruirlas fácilmente? Al examinar los fundamentos políticos del desarrollo económico, abordo este tipo de cuestiones.

En este libro analizo, pues, no sólo la manera en que se forma el capital sino también la manera en que se domestica la violencia, por así decirlo, y se utiliza, no para depredar o para destruir sino para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad.

Los fundamentos políticos

Había ido al norte de Alemania para entrevistar a los empresarios que importaban café de África oriental. El museo había sido una grata distracción durante un largo fin de semana en que las oficinas estaban cerradas y la espera se me había hecho muy larga. Al salir de la exposición, entré en un café cercano. La carta ofrecía una atractiva selección de bebidas calientes, entre las que se encontraban los fuertes cafés ugandeses y los suaves keniatas. Sabía que el reconfortante alivio que me reportaba el café se multiplicaba por mil este instante en el norte de Europa y por un millón en un día cualquiera. Los consumidores del mundo desarrollado buscaban los productos de África oriental y estaban dispuestos a ofrecer una parte de su renta para conseguirlos.

Como consecuencia del trabajo de campo que realicé en África oriental, sabía que los comerciantes, los banqueros y los industriales keniatas habían creado un puerto que, aunque era de menores dimensiones que el de la ciudad del norte de Alemania, se parecía a él por su forma y su función. Para exportar los cafés de Kenia y de Uganda, habían invertido en la construcción de vías, muelles y almacenes. Habían construido edificios de oficinas y arrendado espacio a corredores, fletadores y empresas de seguros. Habían ampliado y ahondado el puerto, alterado el curso del río y construido comunicaciones ferroviarias y terminales. Así pues, no sólo habían invertido capital en el perfeccionamiento del puerto y en la creación de servicios anejos sino que también habían creado una estructura de gobierno para regular el tráfico del interior al puerto, y de allí al extranjero. En virtud de una ley del Parlamento keniata, habían constituido una empresa que podía contratar y despedir a directivos y subalternos y que poseía autoridad para ordenar, disciplinar y sancionar y, por lo tanto, para dirigir la circulación de bienes a través de las instalaciones portuarias.

Así pues, en respuesta a las oportunidades económicas que brindaba la demanda de productos tropicales en el hemisferio norte, los inversores habían creado en África oriental una productiva organización económica y el Estado había dado potestad a su dirección para gestionar sus actividades. El café era almacenado y embalado allí por obreros; inspeccionado y asegurado por empleados; y transportado en contenedores izados por grúas para colocarlos en barcos hechos de acero. En la costa de África oriental, la demanda de café había provocado la creación de una forma industrial de actividad económica.

Cuando mi investigación me llevó tierra adentro, me enteré

de que no sólo los capitalistas sino también los campesinos habían respondido a las demandas de los consumidores de los países industrializados. Durante varios meses, trabajé en Meru, distrito que se encuentra en las laderas del monte Kenia. La producción de café había hecho de él un distrito próspero, y las laderas estaban salpicadas de pequeñas ciudades en las que había tiendas propiedad de artesanos que producían ropa, calzado, muebles y aperos de labranza. Las calles estaban flanqueadas por iglesias, bancos, bares, restaurantes y hoteles. Los fines de semana, los campesinos y sus familias se congregaban en la ciudad, algunos llegaban a pie, otros salían de atestados taxis y unos cuantos afortunados descendían de su propio vehículo.

Los agricultores de Meru habían prosperado gracias a la producción de café. Con los ingresos que habían obtenido, algunos habían invertido en ganado. Muchos habían financiado la educación de sus hijos, algunos de los cuales asistían a la escuela elemental en el pueblo, otros a la escuela secundaria en la ciudad y a algunas universidades en el extranjero. Muchos de los que habían conseguido estudiar habían aceptado después un empleo en las ciudades; conservando los vínculos con su familia, enviaban una parte de sus ingresos a las explotaciones agrícolas y a las tiendas de Meru. Incluso durante la sequía de 1985, año en que trabajé en el distrito de Meru, sus agricultores y sus ciudades irradiaban una prosperidad y un bienestar que reflejaban el éxito de la respuesta de sus campesinos a las oportunidades que brindaban las exportaciones de café.

Dejando las explotaciones agrícolas situadas al pie del monte Kenia, me adentré aún más y pasé a Bugisu, región cafetera de Uganda que se encuentra en las laderas del monte Elgon. Allí también los agricultores habían invertido en la producción

de café y habían surgido ciudades para facilitarles los medios necesarios para transportar su cosecha, cobrar y realizar compras para sus explotaciones y sus familias. Pero en seguida me enteré de que en Bugisu la prosperidad y la tranquilidad eran cosa del pasado; el estancamiento y el miedo caracterizaban su presente. A diferencia de lo que ocurría en las calles de las ciudades de Meru, las de Bugisu no estaban abarrotadas de agricultores comprando apresuradamente o disfrutando sin prisas del placer de la ciudad sino ocupadas por soldados, mientras los agricultores se apiñaban temerosos en las granjas que tenían en la selva. Los jóvenes no deambulaban con el uniforme de colegio, como en Meru; en Bugisu, desfilaban, hombro con hombro, con un atuendo militar, impelidos por las voces fly las correasfl de sus comandantes. En las explotaciones agrícolas, los cafetos permanecían sin podar; las enfermedades se propagaban sin freno de planta en planta y de explotación en explotación; y el café se acumulaba a falta de comerciantes que pudieran financiar la compra de la cosecha o su transporte hasta la costa.

Así pues, aventurándome a dejar la costa y adentrarme en el interior, pude percibir en toda su dimensión la relación entre la prosperidad y la violencia. En el puerto costero, la fuerza no estaba ausente pero estaba estructurada y organizada. En Meru, la prosperidad descansaba en la paz. En Uganda, el miedo difundido por la violencia mermaba la disposición a invertir o a emprender actividades económicas. Esas comparaciones y contrastes ponen de relieve la importancia que tienen para el desarrollo los fundamentos políticos.

Todo desarrollo implica la formación de capital y la organización de la actividad económica. Políticamente, implica la domesticación de la violencia y la delegación de la autoridad en

aquellos que utilizarán el poder productivamente. De la misma manera que en esta introducción he pasado de Europa a África para hacer estas observaciones, en el libro pasaré de los datos históricos a los datos de las sociedades modernas en un intento de investigar estos temas.